



RESEARCH ARTICLE / Araştırma Makalesi  
<https://doi.org/10.37093/ijsi.1284668>

## Türkiye’de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Formel Bağımsızlıkları

Mehmet Fürkan Korkmaz\* 

### Öz

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı devletlerin yönetim yapılarında kurumsal değişime neden olmuştur. Bu değişimin ürünü olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara (DDK) piyasaların düzenlenmesi yetkisi devredilmiştir. Bu kurumlara yetki devredilmesinin amacı piyasaların hem ekonomik hem siyasi çıkar ilişkileri ve çatışmalarından uzak tutularak güven ortamının oluşturulmasıdır. Yani, politik işlem maliyetlerini azaltmak ve düzenleyici taahhüdün güvenilirliğini sağlamaktır. DDK'lara yetki devredilme nedenleri ile bağımsızlıkları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bağımsızlık seviyesinin artması düzenleyici taahhüdün güvenilirliğini sağlamakta ve politik işlem maliyetlerini de azaltmaktadır. Ancak, bağımsızlık seviyesinin düşmesi güvenilirliğe zarar verirken, politik işlem maliyetlerini artırmaktadır. DDK'lar Türkiye’de de bu amaçlarla kurulmuştur. Ancak, Türkiye’nin yönetsel kültürü ve yönetim yapısı bu kurumların sürekli olarak tartışılmasına neden olmuştur. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’deki DDK’ların formel bağımsızlıklarını Çok Boyutlu Ölçkleme Analizi yöntemini kullanarak ölçmek ve bağımsızlık ile güvenilir taahhüt ve politik işlem maliyetleri arasındaki ilişkiyi incelemektedir. 2011 yılında çıkarılan iki Kanun Hükmünde Kararname ve 2018 yılında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi DDK’ların bağımsızlıklarını olumsuz etkilemiştir. Bu bağlamda, güvenilir taahhüdün azaldığı, politik işlem maliyetlerinin arttığı söylenebilir.

**Anahtar Kelimeler:** Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bağımsızlık, güvenilir taahhüt, politik işlem maliyetleri, çok boyutlu ölçkleme analizi

**Cite this article:** Korkmaz, M. F. (2023). Türkiye’de düzenleyici ve denetleyici kurumların formel bağımsızlıkları. *International Journal of Social Inquiry*, 16(1), 131–153. <https://doi.org/10.37093/ijsi.1284668>

\* Araştırma Görevlisi, Bursa Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Türkiye.  
E-posta: [mfkorkmaz@uludag.edu.tr](mailto:mfkorkmaz@uludag.edu.tr), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6141-5777>

### Article Information

Bu çalışma Mehmet Fürkan Korkmaz’ın “Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumların Formel Bağımsızlığının Ölçümü” adlı yüksek lisans tezinden veri seti güncellenerek üretilmiştir.

Received 17 April 2023; Revised 21 June 2023; Accepted 23 June 2023; Available online 30 June 2023

## Formal Independence of Regulatory and Supervisory Agencies in Türkiye

### Abstract

The New Public Management approach has led to institutional change in the governance structures of states. As a result of this change, the authority to regulate the markets has been delegated to Regulatory and Supervisory Authorities (RSA). The purpose of delegating authority to these institutions is to create an environment of trust by keeping the markets away from both economic and political interests and conflicts. That is, to reduce political transaction costs and to ensure the credibility of the regulatory commitment. There is a close relationship between the reasons for the delegation of authority to RSAs and their independence. Increasing the level of independence ensures the credibility of the regulatory commitment and reduces political transaction costs. However, a decrease in the level of independence undermines credibility and increases political transaction costs. RSAs were also established in Türkiye for these purposes. However, Türkiye's administrative culture and governance structure have led to a continuous debate on these institutions. This study aims to measure the formal independence of RSAs in Türkiye using Multidimensional Scaling Analysis. It also examines the relationship between credible commitment, political transaction costs, and independence. The two decree laws enacted in 2011 and the Presidential Decree Law enacted in 2018 have negatively affected the independence of RSAs. In this context, it can be said that credible commitment has decreased and political transaction costs have increased.

**Keywords:** Regulatory and Supervisory Agencies, independence, credible commitment, political transaction costs, multidimensional scaling analysis

### 1. Giriş

1980'lerde deregülasyon ve özelleştirme gibi piyasayı liberalleştiren süreçler Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ve yeni bir devlet modelini ortaya çıkarmıştır (Coen & Thatcher, 2005; Levi-Faur, 2005). Piyasaları düzenleme rolü üstlenen bu yeni model, Düzenleyici Devlet olarak adlandırılmıştır (Majone, 1994; Thatcher, 2002b). Bu süreçte, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede telekomünikasyon, enerji, bankacılık, rekabet, çevre, insan hakları, gıda güvenliği gibi çeşitli politika alanlarında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (DDK) yaygınlaşması eşlik etmiştir (James, 2003; Jordana vd., 2011; Pollitt vd., 2001; Thatcher, 2002a).

DDK'lar, düzenleyici devlet modelinin temel aktörleridir. Hükümetler, hayati öneme sahip politika alanlarının düzenleme yetkisini DDK'lara devrederek düzenleyici etkinliği maksimum seviyeye çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu etkinliğin sağlanabilmesi içinse DDK'lar politik alan ve piyasadan bağımsız hareket edebilecek şekilde tasarlanmalıdır. Bu noktada, "DDK'lara neden yetki devredilmeli ve bu kurumlar neden bağımsız olmalı" soruları cevaplanmalıdır. Öncelikle, DDK'ların düzenleme yetkisine sahip oldukları alanlar uzman bilgisi gerektirmektedir. Siyasetler, hem uzmanlıklarının olmaması hem de zaman yetersizliği gibi nedenlerle bu yetkileri, düzenlemeyi yapabilecek bilgi ve kabiliyete sahip kişi veya kurumlara devrederler.

Yetki devrinin ikinci nedeni ise karar alma maliyeti, sorumluluk riski ve güvenilirlik gibi unsurlardan kaynaklanan politik işlem maliyetlerinin azaltılmasıdır. Politik işlem maliyetleri, politik süreçler içinde ortaya çıkan maliyetler olarak ifade edilebilir. Örneğin, bir politika alanındaki uygulamalardan halkın memnun olmaması veya ekonomi politikalarından dolayı yatırımların olumsuz etkilenmesi sonucunda ortaya politik işlem maliyetleri çıkabilir. Bu maliyetlerin azaltılması için güvenilir taahhüdün sağlanması gerekmektedir. Güvenilir taahhüt, hükümet değişimlerinin ortaya çıkardığı politik belirsizliklerden ve siyasi aktörlerin tutarsız politikalarından piyasaların arındırılması olarak tanımlanabilir. Yani, piyasalarda güven ortamının sağlanmasıdır. Güvenilir taahhüdün siyasi aktörlerin pragmatist yaklaşımlarıyla sağlanamayacak olması nedeniyle hükümetler piyasalara bu güveni verebilecek kurumlara

düzenleyici yetkilerini devretmektedir. Güvenilir taahhüdün sağlanması politik işlem maliyetlerini azaltırken, bu taahhüdün sağlanamaması politik işlem maliyetlerini artırmaktadır.

Politik işlem maliyetleri ve güvenilir taahhüt ile DDK’ların bağımsızlığı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu kurumlara bağımsızlıklarını temin eden güvencelerin verilmesi güvenilirliklerini artırırken politik işlem maliyetlerini azaltmaktadır. Bağımsızlık güvencelerini olumsuz etkileyen adımların atılmasıysa güvenilirliği azaltırken politik işlem maliyetlerini artırmaktadır.

Dünya genelinde, DDK’lar güvenilir taahhüdü sağlaması ve politik işlem maliyetlerini azaltması hedefiyle devletin değişen rolünün bir yansıması olarak ortaya çıkmışlardır. Türkiye’de de bu amaçla çok sayıda DDK kurulmuştur. Bununla birlikte, DDK’lar sahip oldukları güvenceler ve idari teşkilat içindeki konumlarından dolayı hep tartışıla gelmiştir. Bu kurumların politik müdahalelerden uzak olacak şekilde tasarlanması ve konumlandırılmasından dolayı siyasi iktidarların pragmatist politikalarına kapalı olması tartışmaların merkezinde yer almaktadır. Bu durum, Türkiye’de farklı siyasi aktörlerin DDK’lara söz geçiremediklerini dile getirmelerinden de anlaşılmaktadır. Nitekim 2011 yılında çıkarılan 643 ve 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ve 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılan düzenlemeler DDK’lar ve merkezi yönetim arasında vesayet ilişkisi kurmuştur. Bu ilişki, DDK’lara politik müdahale ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, güvenilir taahhüt sağlanamayabilir ve politik işlem maliyetleri artabilir. Bu bağlamda, yapılan düzenlemeler DDK’ların bağımsızlıklarını olumsuz etkilemiştir.

Türkiye’de DDK’lara yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Bunlar, genelde DDK’ları hukuki, idari ve iktisadi açıdan tanımlayan, betimleyen ve değerlendiren çalışmalardır (Akdeniz, 2018; Bayramoğlu, 2014; Ercan, 2020; Özbay & Akyıldız, 2021; Özel, 2012; Perçin, 2011; Sobacı, 2006; Sönmez, 2011; Yaşar & Güler, 2016). Bunun yanında, DDK’lara yetki devredilmesinin nedenlerini ve bu kurumların hesap verebilirliklerini analiz eden çalışmalar da bulunmaktadır (Çetin, 2007; Sosay, 2009; Sosay & Zenginobuz, 2007). Türkiye’de DDK’ların bağımsızlıkları ve ölçümüne yönelik çalışmalar ise oldukça azdır (Çetin vd., 2010, 2016; Zenginobuz, 2008). 2018 yılında yapılan düzenlemeler sonrasında DDK’ların bağımsızlıklarına yönelik bir çalışma bulunmamaktadır. Bu bağlamda, hem bu konuda alan yazında sınırlı sayıda çalışma olması hem de 2018 yılındaki düzenlemeler nedeniyle DDK’ların bağımsızlığının analiz edilmesine ihtiyaç vardır.

Bu çalışmanın amacı da Gilardi’nin (2002, 2005, 2008) geliştirmiş olduğu “Bağımsızlık İndeksi” kullanılarak Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi yöntemiyle Türkiye’de DDK’ların formel bağımsızlıklarının ölçümünü yapmaktır. Çalışma, DDK’ların formel (de jure) bağımsızlığına odaklanmakta ve DDK’ların informel (de facto) bağımsızlıkları dikkate alınmamaktadır. Informel bağımsızlık, hükümetin DDK’lara yasal olmayan fiili (de facto) müdahalelerini ifade etmektedir. Formel bağımsızlık ise, DDK’ların yasal durumlarını ifade etmektedir. Analiz sonuçlarına göre 2018 yılında yapılan düzenlemeler Türkiye’de DDK’ların bağımsızlıklarını olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla, DDK’ların bağımsızlık seviyelerinin düşmesi ortaya güvenilir taahhüt problemini çıkarmakta ve politik işlem maliyetlerini artırmaktadır.

## 2. Kuramsal Çerçeve: Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlara Yetki Devrinin Nedenleri

### 2.1 Asil-Vekil Kuramı

Modern yönetimler yetki devri zinciri sistemleri olarak nitelendirilmektedir (Bergman vd., 2000, s. 55). Yetki devrinin temel adımları, vatandaşlardan parlamentodaki temsilcilerine, parlamentodan hükümete, hükümetten bakanlara ve hükümetten bürokrasiye yetki devri şeklinde gerçekleşmektedir. Bunun yanında, Gilardi (2001a, s. 3), bu zincirin en son adımının hükümetten DDK'lara yetki devri olduğunu ifade etmektedir. Bu şekilde yetkilerin devredilmesi ortaya asil-vekil ilişkilerini çıkarmaktadır.

Asil-vekil ilişkisi, karar verme probleminin yaşandığı bir alanda, birinin vekil diğerinin asil olarak belirlendiği ve vekilin asil adına ya da onun temsilcisi olarak hareket ettiği bir ilişki olarak tanımlanmaktadır (Ross, 1973, s. 134). Buna göre, asil ve vekil sözleşmeye dayalı bir ilişki içerisine girer iken; asil bazı yetkilerini vekile devretmekte ve vekilden kendisinin amaçlarına ulaşacak şekilde hareket etmesini beklemektedir (Sönmez, 2011, s. 49).

Daha açık bir ifadeyle, bir asil görevlerini yerine getirmek ister, fakat bunları uzmanlığının olmaması veya zaman yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği durumlarda ücret karşılığında bu görevlerini yerine getirmek üzere bir vekile yetki devreder. Bu durum gündelik yaşamda hasta-doktor, araba sahibi-tamirci, ev sahibi-emlakçı ilişkilerinde, politik alanda ise, seçilmiş kişilerin bürokrasiye bir takım görevleri yerine getirmek üzere yetki devretmesi şeklinde görülmektedir (Gilardi, 2008, s. 29). Seçilmiş siyasilerden DDK'lara yetki devri de bu bağlamda değerlendirilmektedir. Düzenlenen endüstrilerdeki bilgi ve uzmanlık ihtiyacı bu kurumlara yetki devredilmesindeki en önemli faktörlerden biridir.

Diğer taraftan, asil-vekil ilişkileri bünyesinde birtakım sorunlar barındırmaktadır. Bu sorunlar gerekli önlemler alınmadığı takdirde asilin amaçlarına ulaşmasına engel olabilmektedir (Gilardi, 2001a, s. 3). Yani, yetki devrinin kurumsal dizaynının dikkatli ve doğru bir şekilde yapılmadığı durumlarda asil-vekil ilişkisinden kaynaklanan vekalet problemleri ortaya çıkmaktadır (Sönmez, 2011, s. 49).

Vekalet problemlerinin temelinde bilginin özellikle vekiller lehine asimetric olarak dağılması yatmaktadır. Bilginin taraflar arasında dengesiz dağılımı "kötü seçim" ve "ahlaki risk" problemlerini ortaya çıkarmaktadır (Gilardi, 2001a, s. 4).

Kötü seçim, gizli bilgi sonucunda açığa çıkmaktadır. Gizli bilgi, asillerin vekillerin tecrübe, bilgi, tercih ve yetenekleri ve vekillerin görevleri hakkında tam bilgiye sahip olmaması ve yanılığa düşmesi anlamına gelmektedir (Strøm, 2000, s. 270). Asillerin düştüğü bu yanılığa ise, yanılış veya göreve uygun olmayan vekillerin seçimine sebep olmaktadır.

Ahlaki risk, vekilin gizli eylemi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Gizli eylem ise, asilin vekilin hareketlerini tam olarak gözlemleyememesini ifade etmektedir (Strøm, 2000, s. 270). Gizli eylem sonucunda ortaya çıkan sorunlardan ilki, asil ile vekilin çıkarlarının çatışmasıdır. Waterman ve Meier'e (1998, s. 176) göre, asil-vekil ilişkisinde vekiller bilgi ve uzmanlık açısından üstündür ve dolayısıyla örgütsel prosedürlere ve uygulayacakları politikalara hakimdir. Siyasi kazanç elde etmek için siyasetçileri ve süreçleri manipüle edecek fırsatları ve sebepleri vardır. Bundan dolayı vekiller asillerin çıkarları yerine kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışabilirler. Ahlaki risk kapsamındaki diğer bir sorun, asillerin uygun gözetim mekanizmasını oluşturmadığı takdirde vekillerin vazifeden kaçınmaya (shirking) meyilli olmasıdır (Braun & Gilardi, 2006, s. 3). Her iki

sorun da vekillerin kendilerine devredilen gücü kötüye kullanmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Asiller ve vekiller arasındaki çıkar çatışmaları ve vekillerin sahip oldukları bilgi avantajını kendi çıkarları için kullanmaları vekalet maliyetlerine sebep olmaktadır (Saalfeld, 2000, s. 355). Benzer şekilde, Majone (1999, s. 6), yetki devrinin sebepleri ve faydaları ne olursa olsun, politika yapma gücünün siyasal asillerden bürokratik vekillere devredilmesinin vekalet maliyetlerini içerdiğini ve bunun sebebinin vekillerin asillerin amaçlarını gerektiği şekilde paylaşmaması olduğunu belirtmektedir.

Bu bağlamda asil-vekil kuramının amaçlarından biri, asillerin kötü seçim ve ahlaki riskten kaynaklanan vekalet maliyetlerini azaltmaya çalışmaktır (Gilardi, 2001a, s. 4). Bunun gerçekleştirilebilmesi için de asillerin vekillerin hareketlerini denetleyebilecekleri uygun ve etkili bir kontrol mekanizması oluşturmaları gerekmektedir. Vekillerin hesap verebilir olmaları sağlanırsa vekalet maliyetleri kontrol altına alınabilir.

Modern yönetim sistemleri yetki devri zinciri olmasının yanında aynı zamanda hesap verebilirlik zinciridir (Strøm, 2000, s. 268). Geleneksel bürokrasiler bu yetki devri ve hesap verebilirlik zinciri içerisinde yer almaktadır. Ancak, DDK’lar geleneksel bürokrasilerden farklıdır. DDK’lar seçilmiş siyasilerden/siyasal etkiden bağımsız hareket edecek şekilde tasarlanmıştır. DDK’lar, başkan ve kurul üyelerinin statüsü, hükümet ile ilişkileri, mali ve idari özerklikleri itibarıyla geleneksel bürokrasilerden farklılık arz etmektedir (Gilardi, 2001a, s. 9). Bu nedenle, DDK’ların kontrolü ve hesap verebilirlikleri de geleneksel bürokrasilere göre değişiklik göstermektedir.

Gilardi, DDK’ların etkili bir şekilde kontrolü ve denetimi için iki tür mekanizmadan bahsetmektedir: Yasama ve Kurumsal Kontrol. Yeni yasa çıkarmak bürokrasinin kontrolü için basit yöntemlerden biri olarak görülebilir. Eğer siyasal asiller DDK’ların aldıkları düzenleyici kararlardan memnun değiller ise, yeni bir yasa oluşturarak DDK’ların amaçlarını değiştirebilirler, onların bağımsızlıklarını kısıtlayabilirler ve hatta onların görevlerine son verebilirler. Bu yaptırımlar DDK’ların siyasal asillerin tercihlerine uygun olarak hareket etmesini sağlayabilir. Kurumsal kontrol ise, aynı yetkinin tek bir DDK’ya değil, farklı DDK’lara verilmesi veya yetkinin DDK ile başka kurumlar arasında paylaşılarak güç dengesinin sağlanması yoluyla kontrol mekanizmasının işletilmesidir (Gilardi, 2001a, ss. 13-14).

Gilardi, asil-vekil kuramının DDK’lara yetki devrinde neyi açıklayabildiğini ve neyi açıklayamadığını tartışarak, asil-vekil kuramının kontrol ve denetim mekanizmalarını açıklayabildiğini, ancak DDK’lara neden yetki devredildiğini ve bu kurumların neden bağımsızlık ile donatıldıklarının anlaşılmasında kısıtlı açıklamalara sahip olduğunu belirtmektedir (Gilardi, 2001a, s. 17). Bu yüzden, DDK’lara neden yetki devredildiği ve bağımsızlık verildiğinin tam olarak açıklanabilmesi için diğer yaklaşımlara bakılmalıdır.

## **2.2 Politik İşlem Maliyetleri Kuramı**

Bir ekonomi veya firma içinde iktisadi etkinsizliğin temel sebeplerinden biri, işlem maliyetleridir. İşlem maliyetleri, bir iktisadi faaliyet içinde tarafların çok olması, tarafların uzlaşmacı olmaması, bilginin erişilebilir olmaması ve değişime direnç gösterilmesi gibi işlem yapmayı zorlaştıran tüm maliyet unsurlarıdır. Bir firmanın etkin olmasını etkileyen pek çok maliyet kaynağı vardır. Örneğin, üretimin denetimi aşamasında, belirsizlik ve asimetric bilgiden kaynaklanan işlem maliyetleri ortaya çıkabilmektedir (Çetin, 2012, ss. 43-44).

İşlem maliyetleri kavramı, bugünkü kullanımı ve anlamıyla ilk olarak Coase tarafından kullanılmıştır. Herhangi bir tanım vermeyen Coase, işlem maliyetlerini piyasa sistemini kullanmanın maliyetleri olarak görmektedir (Oğuz, 2015, ss. 202-203). Coase, piyasa süreçlerinde bazı işlemlerin maliyetli olduğunu, bu maliyetlerin firma içinde üretimi ve üretim faktörlerini organize etmeyi engelleyecek kadar yüksek olduğunu iddia etmiştir (Çetin, 2012, s. 58). Coase hangi işlemlerin firma içinde yapılacağı, hangilerinin piyasadan temin edileceği üzerinde durmaktadır. Yöneticiler buna karar verirken, bu işlemlerin karşılaştırmalı maliyetlerine bakmaktadır (Oğuz, 2015, s. 202).

Coase, işlem maliyetleri teorisi çerçevesinde firmanın neden var olduğunu sorgulamakta ve firmanın varlığını piyasada işlem yapmanın maliyetli olmasına bağlamaktadır (Oğuz, 2015, s. 202). Firmanın ana işlevi ve temel varoluş sebebi, piyasadaki iktisadi ilişki ve etkinlikler esnasında ortaya çıkan işlem maliyetlerinin azaltılmasıdır. İşlem maliyetlerini en aza indirebilen firma, doğal olarak piyasada başarı olasılığını artırmaktadır (Şenalp, 2007, s. 75).

Majone, Coase'nin ekonomik süreç içerisinde piyasa ekonomilerinde firmaların neden ortaya çıktığı sorusuna cevap aradığını belirterek, benzer sorunun politik süreçler içinde yöneltilebileceğini söylemektedir. Bu bağlamda Majone, seçmenlere veya onun seçilmiş temsilcilerine doğrudan hesap vermeyen çoğulcu olmayan kurumların, kamu politikalarının seçilmişler tarafından oluşturulduğu demokratik yönetimlerde neden ortaya çıktığı sorusunu irdelemektedir. Majone'a göre, politik asillerin politikaları kendileri oluşturmak yerine bağımsız merkez bankası, bağımsız düzenleyici kurumlar veya uluslararası organizasyonlar gibi çoğulcu olmayan kurumlara yetki devretmesinin sebebi politik işlem maliyetleridir (Majone, 2001a, s. 159).

Politik işlem maliyetleri, politik süreç içerisinde ortaya çıkan maliyetler olarak tanımlanmaktadır. Politik süreçlerde politik işlem maliyetlerine sebep olan bazı unsurlar vardır. Nitekim Gilardi, karar almayı, sorumluluk riskini, politik belirsizliği, güvenilirlik problemini politik işlem maliyetlerine sebep olan faktörler olarak ifade etmektedir (Gilardi, 2001b, s. 14).

İşlem maliyetleri yaklaşımına göre, ekonomik ve politik süreçler içerisinde gerçekleşen işlemlerin maliyeti pozitif olduğundan ilgili süreçlerden kaynaklanan işlem maliyetlerini ortadan kaldırmak için kurumlar ve organizasyonlar ekonomik, politik ve sosyal sistemler oluştururlar. Bu doğrultuda, firmalar, hükümetler, düzenleyici kurumlar gibi ekonomik organizasyonlar ve politik hiyerarşiler işlem maliyetlerini azaltmak için oluşturulurlar (Çetin vd., 2016, s. 604).

Ancak politikacılar politika oluşturma gücünü bazı alanlarda devrederken bazı alanlarda devretmeyecektir. Örneğin; para politikalarını bağımsız merkez bankasına devrederken, vergilendirmeyi zaman ve uzmanlık gerektirmesine rağmen kendileri yapmaya devam edebilir. Çünkü politikacılar, politik olarak maliyetleri aşınca kadar politikaları kendileri yapmayı tercih ederler. Politikaları kendilerinin oluşturması politik işlem maliyetlerini artırıyorrsa karar verme gücünü devretmeyi seçeceklerdir (Çetin vd., 2016, s. 604). Sonuç olarak, DDK'lar politik süreç içerisinde ortaya çıkan politik işlem maliyetlerinin azaltılması amacıyla yetki devredilen kurumlardır.

### **2.2.1 Karar Alma Maliyeti**

Karar verme iki nedenden dolayı maliyetli bir iştir. Birincisi, karar verme uzmanlık gerektirmektedir (Gilardi, 2001b, s. 14). Piyasaların liberalizasyonu düzenlemenin teknik gereksinimlerini arttırmıştır. Özellikle gelişen teknoloji ile karmaşıklaşan sektörler, altyapı hizmetleri alanında şebekeler arasındaki bağlantıların maliyetini hesaplamak, gerekli standartları belirlemek, rekabeti bozucu davranışları önlemek teknik uzmanlık gerektirmektedir

(Sönmez, 2011, ss. 51-52). Politikacılar da uzmanlık gerektiren alanlarda eksik bilgiye sahiptirler. Politikacılar uzmanlık gerektiren politikaları oluşturabilecek ve değişen koşullara adapte olabilecek uzmanlığa sahip değildir. Tarafsız uzmanların görevlendirildiği uzmanlaşmış kurumlar ise, etkili ve tutarlı politikalar oluşturabilirler (Majone, 1997, s. 270). Bu yüzden, politikacılar karar verme gücünü uzman kurumlara, yani DDK'lara devretmektedirler.

Karar almayı maliyetli hale getiren bir diğer unsur ise pazarlıktır. Önemli çıkar çatışmalarının yaşandığı alanlarda karar verme maliyetli olduğu için parlamento bu alanlarla ilgili sonsuz ve gereksiz tartışmalara girmek yerine karar verme yetkisini devretmeyi tercih edebilir (Gilardi, 2001b, s. 15). Böylece, parlamento bünyesindeki kararlarda çoğunluk aranması gibi tartışmalardan kaynaklanan gecikmelerin neden olacağı birçok maliyet unsuru da bertaraf edilmektedir (Çetin, 2007, s. 11).

### **2.2.2 Sorumluluk Riski**

Politik karar almayla ilgili diğer bir işlem maliyeti sorumluluk riskidir. Gıda ve ilaç güvenliği gibi bazı riskli politika alanlarında çok dikkatli hareket edilmesine rağmen elde edilen sonuçlar olumsuz olabilir. Bu da politikacılar için maliyete sebep olabilmektedir (Gilardi, 2001b, s. 15). Başka bir sorumluluk riski de politikacıların uygulanması gerektiğine inandıkları fakat popüler bulunmayan politikalarıdır. Örneğin; ırk ve cinsiyet eşitliğini savunmak politik liderler ve gruplar tarafından önemli olarak görülürken, seçmenlerin büyük bir kısmında memnuniyetsizlik uyandırabilir (Thatcher, 2002a, s. 131). Bu nedenle, politikacılar bu tarz politika kararlarının alınması ve uygulanması yetkisini DDK'lara devrederler. Aynı zamanda sorumluluk devrinde bulunmuş olurlar. Majone'un ifadesiyle, burada karar almanın siyasi maliyetini paylaşma söz konusudur (Majone, 1999, s. 4).

### **2.2.3 Güvenilir Taahhüt**

Güvenilir taahhüt veya güvenilirlik hipotezinin temelinde politikacıların politik süreç içerisinde aldıkları politika kararlarının güvenilir olmaması yatmaktadır. Politikaların güvenilir olmaması da ortaya güvenilir taahhüt problemini çıkarmaktadır. Güvenilir taahhüt problemi kararların istikrarsız olmasından kaynaklanmaktadır. Bir kişi  $t$  zamanında tercih ettiği bir seçeneği,  $t+1$  zamanında tercih etmeyebilir (Gilardi, 2008, s. 30).

Aynı olgu politik süreçler içinde geçerlidir. Politik süreçlerde zaman içinde gerçekleşen tutarsız politik kararlar ortaya güvenilirlik problemini çıkarmaktadır. Örneğin; yapılan seçimle beraber görev başına gelen bir hükümet, özel sektöre sübvansiyon sözü verirken zamanla bu taahhüdünden vazgeçebilir veya özel sektöre vergilendirmede kolaylık sağlayacağını taahhüt eden hükümet, ilerleyen zamanda bu taahhüdüne uymayabilir.

Majone'a göre, taahhüt problemi işlem maliyetleri politikalarının merkezinde yer almaktadır. Çünkü taahhüt problemi, sonradan ortaya çıkan fırsatçılığın veya çıkarıcılığın ve politik süreçlerin bir sonucudur (Majone, 2001a, s. 161). Bu bağlamda, seçilmiş politika yapıcılarının taahhütlerindeki istikrarsızlıklar iki temel sebepten kaynaklanmaktadır. Bunlar, zaman tutarsızlığı ve tam tanımlanmamış politik mülkiyet haklarıdır (Majone, 2001b, s. 105).

#### **2.2.3.1. Zaman Tutarsızlığı**

Zaman tutarsızlığı, bir hükümetin uzun vadeli programlarının kısa vadeli programlarından farklılaşması sonucunda ortaya çıkmaktadır (Majone, 2001a, s. 162). Yani, gelecek dönem için planlanan bir politika, uygulama zamanı geldiğinde artık uygun veya çıkarılara uyan bir politika olmayabilir (Bernhard, 2002, s. 705).

Zaman tutarsızlığının iki kaynağı vardır. Birincisi, politika yapıcılar politikalarını yeni koşullara, öngörülemez politikalara adapte edebilmek veya çıkar sağlamak amacıyla değiştirme eğiliminde olabilirler (Gilardi, 2001a, s. 4). Örneğin, sıkı para politikası uygulayan bir hükümet değişen koşullar veya yaklaşan seçim dönemi nedeniyle bu politikasından vazgeçebilir. Bu durum politika yapıcıların zaman tutarsızlığıdır. Çünkü yaklaşan seçimler veya yeni makroekonomik koşullar nedeniyle politika yapıcıların t zamanı ile t+1 zaman arasındaki politikaları değişmiştir (Alesina & Tabellini, 1988, s. 543). İkincisi, politika yapıcıların tercihlerinde meydana gelen değişiklik yeni bir hükümet oluşumundan veya kamuoyu baskılarından kaynaklanabilir (Gilardi, 2001a, s. 4). Örneğin, bir hükümetin endüstriyel kirlilik konusundaki politikası kamuoyu baskıları nedeniyle değişikliğe uğrayabilir.

Zaman tutarsızlığının ortaya çıkardığı politik ve ekonomik sonuçlar bulunmaktadır. Zaman tutarsızlığının önemli bir politik sonucu, politika taahhütlerinin güvenilirliğini azaltmasıdır. Örneğin, hükümetin enflasyona ilişkin farklı zamanlarda uyguladığı politikalar arasındaki tutarsızlık halkın hükümete olan güvenini azaltabilir. Kamu politikalarının başarılı olabilmesi için güvenilir olması gerekmektedir. Güvenilirlik azaldığı zaman, planlanan amaçlara ve beklenen faydalara ulaşamayabilir (Gilardi, 2008, s. 38).

Zaman tutarsızlığının diğer bir sonucu ise, ekonomiyi olumsuz etkilemesidir. Çünkü güvenilirlik ekonomik kalkınma için önemli bir politik değerdir. Buradaki temel mesele, hükümetlerin özel mülkiyet haklarına saygı göstermesidir. Mülkiyet hakları güvende olmadığı müddetçe özel yatırımlar önemli bir risk altında olacak ve yeterli seviyede özel yatırım yapılmayacaktır (Gilardi, 2008, ss. 38-39).

Güvenilir taahhüt, düzenleyici politikalar için de önemli bir politik değerdir. Çünkü düzenleyici reformun başarısı özel yatırımları çekme kapasitesine bağlıdır. Politika yapıcılar, t zamanında yatırımcılara uygun bir düzenleyici çevre vadederken, t+1 zamanında bu taahhüdünden vazgeçebilir. Eğer yatırımcılar politika yapıcıların tercihlerindeki bu değişikliği öngörürlerse yatırım yapmaktan vazgeçebilirler (Gilardi, 2007, s. 307).

Bu bağlamda, politikacılar zaman tutarsızlığından kaynaklanan güvenilirlik problemini çözmek için belirli alanlardaki politika yapma güçlerini kendilerinin doğrudan kontrol edemeyeceği bir otoriteye devretmektedir. Böylece politikacıların taahhütleri zamanla değişime uğrasa bile, politikaların artık kendi yetkileri altında olmaması güvenilirliği sağlayacaktır (Gilardi, 2008, s. 45). Bu yüzden, düzenleme yetkisinin seçim baskılarından uzak ve politikacıların doğrudan kontrolünde olmayan DDK'lara devredilmesi zaman tutarsızlığı problemini ortadan kaldırarak düzenleyici taahhüdün güvenilirliğini sağlayacaktır. Ancak, güvenilir düzenleyici süreç için düzenleme yetkisinin DDK'lara devredilmesi tek başına yeterli değildir. Düzenleyici gücün devri sonrasında, DDK'ların politikacılardan ve özel çıkar gruplarından bağımsızlığının sağlanması düzenleyici sürecin özel sektör için güvenilirliğini sağlamaktadır. Böyle bir kurumsal çerçevede, yatırımcılar DDK'ların endüstriyi düzenlemekten sorumlu olduğuna ve politikacıların DDK'ların bağımsızlığından dolayı düzenleyici kararlara müdahale edemeyeceklerine inanacaklardır. Böylece düzenleyici mekanizmalar ekonomik aktörler için güvenilir taahhüdü temin edeceklerdir (Çetin vd., 2016, s. 606).

### 2.2.3.2. Politik Belirsizlik

Demokratik yönetimlerde kamu otoritesi kimseye ait değildir. Kamu otoritesinin kontrolünü ele alan onu kullanma hakkına da sahip olmuş olur (Moe, 1990, s. 227). Kamu otoritesini kullanma hakkı bir çeşit mülkiyet hakkı olarak düşünülebilir. Bu mülkiyet hakları politik mülkiyet hakları



olarak adlandırılmaktadır. Politik mülkiyet hakları, politikaları ve yönetim yapılarını oluşturmada kullanılır (Moe, 1995, s. 124).

Ancak demokratik siyasal sistem içerisindeki politik mülkiyet hakları belirsizdir. Çünkü bu hakları kimin kullanacağı düzenli yapılan seçimlerle yeniden belirlenmektedir (Moe, 1990, s. 227). Politikacılar politikanın uygulanması için karar aldıklarında, bilirler ki bu politika, gelecek seçimlerde hükümet değiştiğinde ya da bir koalisyon hükümeti iktidara geldiğinde değiştirilebilir (Çetin, 2007, s. 11). Bu da ortaya politik belirsizlik problemini çıkarmaktadır. Politik belirsizlik ise, güvenilirlik problemine sebep olmaktadır.

Politikacılar ise aldıkları kararların devamlılığını isterler. Bu devamlılığı sağlamak ve politik belirsizlik problemini ortadan kaldırmak için belirli politikaların siyasi alandan yalıtılması gerekmektedir. Bu nedenle, politikacılar bazı politik mülkiyet haklarını, politikacılardan bağımsız olan kurumlara devretmektedir. Kurumların değişme olasılığı siyasetçilere göre daha düşük olduğu için bu kurumlar siyasiler tarafından politikalarını istikrarlı ve uzun süreli hale getirmek amacıyla bir araç olarak kullanılmaktadır (Çetin, 2007, s. 11). Anlaşılmaktadır ki, düzenleyici süreç içerisinde güvenilir düzenleyici taahhüdü sağlamak amacıyla siyasiler bazı politik mülkiyet haklarını DDK'lara devretmektedir.

### **3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlığı**

Düzenleyici devletin en karakteristik özelliği, hükümetten bağımsız hareket eden düzenleyici kurumlara karar verme gücünü devretmesidir. Bu düzenleyici kurumların görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirebilmesi için bağımsız hareket edebilecekleri özelliklerle donatılmaları gerekmektedir.

Warrick Smith (1997, s. 1), düzenleyici kurumların bağımsızlığını üç madde halinde tanımlamıştır: a) DDK'ların ilişki içinde olduğu firmalar, müşteriler ve çıkar gruplarından bağımsızlığı, b) DDK'ların politik otoriteden bağımsızlığı, c) DDK'ların finansal olarak bağımsız olmaları.

Düzenlenen endüstriden bağımsızlığın bir düzenleyici kurumun performansı ile yakından ilişkisi vardır. Bunun sebeplerinden biri, düzenlenen sektördeki şirketlerin ve çıkar gruplarının düzenleyici kurumun kararlarını etkilemek amacıyla ona nüfuz etmeye çalışmasıdır (Jacobzone, 2005, s. 96). Bir diğer sebep, düzenleyici kurumların endüstri içindeki özel çıkarlarının düzenleyici süreci tehlikeye atmasıdır (Johannsen, 2003, s. 22). Örneğin, düzenleyici kurumların yetersiz bütçeye sahip olması bu kurumların endüstri içerisindeki gruplara karşı bağımlılığını artırabilir (Karacan, 2002, s. 69). Düzenleyici süreçteki bu tehlikelerden dolayı DDK'ların endüstri içerisindeki firmalar, müşteriler ve çıkar gruplarından bağımsızlığı sağlanmalıdır.

DDK'ların politik iktidardan bağımsız olması, düzenlenen endüstrilerden bağımsız olmasından biraz daha farklıdır. Çünkü bu kurumlar hükümet ve parlamento gibi devlet aygıtının bir parçasıdır. Eğer düzenleyici kurumların bağımsızlıkları sağlanmazsa, hükümetler bütçelerini kesmek, kurul üyelerini görevden almak gibi çeşitli yollarla bu kurumlar üzerinde etki oluşturabilirler veya hükümet ve parlamento gibi kurumlar DDK'ların aldıkları kararları değiştirebilirler (Johannsen, 2003, s. 23).

DDK'ların politik iktidardan bağımsızlığının sağlanmasını gerektiren bir diğer neden, politikacıların kısa vadeli çıkarlarının önüne geçmektir. DDK'ların düzenledikleri sektörlerin çoğunun vatandaşlar tarafından kullanılıyor olması nedeniyle politikacılar regülasyonu çıkarları için kullanabilirler. Çünkü burada politikacılar için asıl önemli olan hizmetlerin rekabetçi

regülasyon yöntemleriyle gerçekleştirilmesinden ziyade bir sonraki seçimde tekrar iktidara gelme arzusudur (etin, 2007, s. 13). Bu ise düzenleyici taahhüdü aşağı çekecektir.

Bu bağlamda, DDK'ların birtakım güvencelerle donatılması gerekmektedir. Bu güvenceler, DDK yelerinin atanma usulünü, görev sürelerini, görevden ayrılmalarını, tekrar atanıp atanmamasını kapsamaktadır (Sobacı, 2006, s. 165). Bu kurumların bağımsızlığının güvence altına alınabilmesi için kurul üyelerinin atanma ve görevden alınma usullerini müşterek olarak gerçekleştirmek, görev sürelerini uzun tutmak, yeniden seçilme olanağı tanımamak ve görev süreleri dolmadan görevden alınmalarını sıkı koşullara bağlamak gerekmektedir (Parlak & Sobacı, 2012, s. 268). Örneğin, kurul üyelerinin ikinci kez göreve atanabilmeleri üyelerin tekrar göreve gelme beklentisiyle tarafsızlıklarını siyasi iktidar lehine bozmalarına neden olabilir (Ulusoy, 2003, s. 16).

DDK'ların eylem ve işlemlerine yönelik politik ve idari grupların müdahalesinin önüne geçebilmek için de birtakım güvenceler verilmelidir. DDK'ların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmamalı ve hiçbir kurum, kuruluş ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememelidir (Ulusoy, 2003, s. 17). Bu güvenceler sayesinde DDK'ların işlevsel olarak da bağımsız olması sağlanabilmektedir.

Düzenleyici kurumların bağımsızlıkları için diğer bir önemli konu mali zerklikleridir. Politik iktidarlar bütçeyi DDK'lara karşı bir silah olarak kullanabilirler. Bu nedenle, DDK'lar mali olarak tamamen politik iktidara bağımlı olmamalıdır. Aksi bir durum, DDK'ların bütçe bağımlılığı nedeniyle politik etki altında kalmasına sebep olacak ve bu kurumların bağımsızlıklarına zarar verecektir.

DDK bütçelerinin hangi kaynaklardan oluştuğu mali özerklikleri için temel belirleyicidir. Bu kurumların bütçeleri, sadece merkezi hükümetten aktarılan gelirler, hem merkezi hükümetten aktarılan hem de hükümet dışı kaynaklardan elde edilen gelirler veya sadece hükümet dışı kaynaklardan elde edilen gelirlerden oluşabilmektedir. DDK bütçelerinde hükümetten aktarılan gelirlerin payları arttıka bu kurumların bağımsızlığı zarar görecektir. Nitekim, bu kurumların finansal bağımsızlığının artırılabilmesi için merkezi hükümetin sağladığı bütçe dışında gelir kaynakları da bulunmaktadır. DDK'ların kamu fonlarının yanında, düzenlenen sektörlerden aldıkları harçlar, lisans ücretleri, düzenlenen mal veya hizmetin tüketime uygulanan tarifeler sonucunda elde edilen gelirleri vardır (Jacobzone, 2005, s. 96). Bu gelirler ile merkezi bütçeden ayrı bütçe oluşturabilen DDK'ların bağımsızlığı sağlanabilecektir.

#### 4. Türkiye'deki Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Bağımsızlıklarını İlgilendiren Düzenlemeler

DDK'ların kuruldukları günden bugüne en çok eleştiri aldığı konulardan biri hesap verebilirlik-bağımsızlık ikileminden kaynaklanan demokratik meşriyetleridir. Bu eleştiri, Türkiye'de sorun olarak görülen DDK'ların anayasal ve idari konumu tartışmasını beraberinde getirmektedir (detaylı bilgi için bkz. etin vd., 2010, 2016; Sever, 2015; Sobacı, 2006). Anayasa'ya göre Türkiye niter bir devlettir ve yönetim yapısı idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde şekillenmektedir. DDK'lar ise merkezi yönetim denetiminden mümkün olduğunca muaf olacak şekilde tasarlanmışlardır. Dolayısıyla Türkiye'deki DDK'lara yönelik tartışma idarenin bütünlüğü ilkesi ile bu kurumların bağımsızlıklarını sağlayan güvenceler arasındaki çatışmadan kaynaklanmaktadır.

Anayasa’da DDK’lar hakkında tanımlayıcı bir ifade bulunmamaktadır. Bundan dolayı, DDK’ların bürokratik yapı içerisindeki yerleri belirsizdir. Dahası, bu durum DDK’lara politik müdahale yollarının açılmasına neden olmaktadır. Göreve gelen hükümetler ise, bu durumu anayasal açıklığa kavuşturmak adına girişimde bulunmamış ve bu problemi çözme konusunda isteksiz bir tavır sergilemişlerdir (Çetin vd., 2010, ss. 236-237).

Bununla birlikte, yapılan yasal düzenlemelerle bu durum aşılmaya çalışılmış ve DDK’ların idari yapı içindeki konumu netleştirilerek idarenin bütünlüğü ilkesiyle uyumlu hale getirilmiştir (Çetin vd., 2016, s. 611). Bu kurumların idare içerisindeki yerine dair belirsizlikleri giderebilmek adına yapılan yasal düzenlemeyle farklı bir çözüm ortaya konmuştur. DDK’lar bir bakanlık ile ilişkilendirilerek “ilişkili kuruluş” olarak tanımlanmıştır.

Buna yönelik en belirgin düzenlemeler Haziran 2011’de çıkarılan 643 sayılı ve Ağustos 2011’de çıkarılan 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerdir (KHK). 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun’a eklenen 19/A maddesine göre, “Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir.” Aynı kanununun 19/A maddesine 649 sayılı KHK ile “Bakan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir” hükmü eklenmiştir. Özel (2012), bu düzenlemeleri devredilen yetkilerin azaltılması olarak nitelendirmiş ve DDK’ların düzenleme ve işlemlerinin üzerindeki siyasi kontrolü artırabileceğini ifade etmiştir (s. 120).

Daha sonra, 2018 yılındaki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503’üncü maddesinde, “Bakan, (...) bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir” ifadesine yer verilerek KHK’larla yapılan düzenlemeler yinelenmiştir. Böylece, hem 2011 yılında hem de 2018 yılında yapılan düzenlemelerle DDK’lar üzerinde bakanın vesayet yetkisi oluşturulmuştur (Gözler & Kaplan, 2018, s. 127).

Yapılan bu düzenlemeler DDK’ların idari teşkilat içindeki yerini biraz daha belirginleştirmektedir. Ancak, bağımsızlıkları adına soru işaretleri oluşturmaktadır. DDK’lara uzman bilgisine ihtiyaç duyulması, güvenilir taahhüdün sağlanması ve politik işlem maliyetlerinin azaltılması nedenleri çerçevesinde yetki devredilmiştir. Bu nedenler doğrultusunda da DDK’lar bağımsızlıklarını sağlayacak güvencelerle donatılmıştır. Ancak, yapılan değişiklikler Türkiye’de DDK’lara devredilen düzenleyici yetkileri azaltmaktadır. Bu ise, bu kurumların düzenleme ve işlemleri üzerinde siyasi kontrolün artması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, bu kurumların formel ve informel bağımsızlıkları olumsuz etkilenmektedir (Özel, 2012). Bunlar ise politik işlem maliyetlerinin artması ve düzenleyici taahhüdün olumsuz etkilenmesi sonuçlarını beraberinde getirmektedir.

## **5. Ampirik Araştırma: Türkiye’deki DDK’ların Formel Bağımsızlıklarının Ölçümü**

### **5.1 Veri**

Türkiye’deki DDK’ların formel bağımsızlıklarını analiz etmek amacıyla Gilardi’nin 2002 yılında geliştirmiş olduğu “DDK’ların Bağımsızlık İndeksi” kullanılacaktır. Söz konusu bağımsızlık indeksi, DDK’ların formel (de jure) bağımsızlığına odaklanmaktadır (s. 880). Bağımsızlık indeksinde DDK’ların informel (de facto) bağımsızlıkları dikkate alınmamaktadır. Informel bağımsızlık, hükümetin DDK’lara yasal olmayan fiili (de facto) müdahalelerini ifade etmektedir. Formel bağımsızlık ise, DDK’ların yasal durumlarını ifade etmektedir. Bu bağlamda, bağımsızlık

indeksi oluşturulurken her bir DDK ile ilgili yasalar ve hukuki düzenlemeler göz önüne alınmaktadır. Yani, bağımsızlık indeksini oluşturan veriler kanunlar, KHK'lar, anayasal maddeler, yönetmelikler ve DDK'ların hazırlamış olduğu faaliyet raporlarından elde edilmektedir (Çetin vd., 2016, s. 613).

Bağımsızlık indeksi beş ana ölçütten oluşmaktadır. Bunlar (Gilardi, 2002, s. 880): DDK başkanının statüsü, DDK kurul üyelerinin statüleri, DDK'nın hükümet ve parlamento ile ilişkisi, DDK'nın finansal ve organizasyonel özerkliği, DDK'ya devredilen düzenleyici yetkilerin kapsamı. Bu ana başlıkların her biri farklı göstergelerden oluşmaktadır. Bağımsızlık indeksinde yer alan her bir göstergeye 0 ile 1 arasında değer verilmektedir. Bu değerler 0'a yaklaştıkça DDK'ların bağımsızlıkları azalırken, değerler 1'e yaklaştıkça DDK'ların bağımsızlıkları artmaktadır.

DDK başkanı ve kurul üyelerinin statüleri, görev sürelerini, atanma usüllerini, görevden alınma koşullarını, yeniden atanmalarının mümkün olup olmadığını, başka kurum veya kuruluşta görev alıp alamamaları durumlarını ifade etmektedir. Bunlar, DDK'ların formel bağımsızlıklarını farklı seviyelerde etkilemektedir. DDK başkanı ve kurul üyelerinin bir bakan tarafından atanması ile hükümet tarafından atanması, tekrar göreve seçilebilmeleri ile seçilememeleri, görevden alınabilmeleri ile alınamamaları DDK'ların formel bağımsızlıklarına farklı etkilerde bulunmaktadır. Aynı şekilde, finansal ve organizasyonel özerkliğinin derecesi de DDK'ların bağımsızlıklarını etkilemektedir. DDK'ların personel politikalarını kendilerinin belirleyebilmesi ile belirleyememesi, kendi finansmanlarını sağlamaları ile finansmanlarının hükümet tarafından sağlanması DDK'ların formel bağımsızlıkları üzerinde belirleyicidir.

DDK'ların hükümet ve parlamento ile ilişkileri de bağımsızlıklarına farklı seviyelerde etki etmektedir. DDK'ların hükümet veya parlamentoya sadece bilgi amaçlı rapor sunması ile onaylanması gereken bir rapor sunması ya da hükümet veya parlamentoya karşı hiçbir sorumluluğunun olmaması DDK'ların formel bağımsızlığına farklı etkileri bulunmaktadır. Benzer şekilde, DDK'ların düzenleyici yetkilerinin kapsamı da bu kurumların bağımsızlıklarını etkileyen diğer bir ölçüttür. DDK'ların ilgili oldukları sektörlerde tek başına düzenleyici yetkilere sahip olması ile düzenleyici yetkilerini başka bir DDK veya hükümet ile paylaşması bağımsızlıklarını etkilemektedir. Örneğin, DDK başkanı veya kurul üyelerinin bir bakan tarafından atanması bağımsızlıklarını azaltırken, hükümet tarafından atanması DDK'ları ilk duruma göre daha bağımsız hale getirmektedir. Başka bir örnek, DDK'ların hükümet veya parlamentoya onaylanması gereken bir rapor sunması bağımsızlıklarını azaltırken, sadece bilgi amaçlı rapor sunmaları bağımsızlıklarını artırmaktadır.

## **5.2 Yöntem**

Türkiye'deki DDK'ların formel bağımsızlıklarını ölçmek için Çok Boyutlu Ölçekleme Analizi (ÇBÖA) yöntemi kullanılmıştır. ÇBÖA nesnel arasındaki ilişkilerin bilinmediği, fakat aralarındaki uzaklığın hesaplanabildiği durumlarda uzaklıklardan yararlanılarak nesnel arasındaki ilişkileri ortaya koymaya yarayan çok değişkenli bir istatistiksel analiz yöntemi şeklinde tanımlanmaktadır. ÇBÖA k boyutlu bir uzayda gösterilebilen nesnelere orijinal konumlarına çok yakın bir biçimde daha az boyutlu (iki, üç, ...) kavramsal bir uzayda göstererek, nesnelere arasındaki ilişkileri belirlemeye yardımcı olmaktadır (Kalaycı, 2009, s. 379).

ÇBÖA'nın amacı, az boyutlu uzayda nesnelere temsilini (uzaklık değerlerini kullanarak) bulmaktır. Böylece, çok boyutlu veri matrislerinde nesnelere arasındaki karmaşık ilişki ortaya konabilecek ve ÇBÖA aracılığıyla kolayca yorumlanabilecektir (Takeuchi vd., 1983, s. 410). ÇBÖA ile nesnelere arasındaki karmaşık ilişkilerin, geometrik uzayda görsel temsili oluşturulmaktadır. Görsel temsil, nesnelere arasındaki karmaşık ilişkinin daha rahat görülerek, daha kolay

açıklanabilmesini sağlamaktadır (Borg vd., 2013, s. 3). Bir başka ifadeyle, ÇBÖA yöntemi veri uzaklık matrisinden elde edilen birim ya da nesnelere arası uzaklıkların (distance) daha az boyutlu bir uzayda grafiksel olarak gösterimi yapılarak verilerin daha iyi anlaşılabilmesi ve yeni bilgilerin üretilmesi için kullanılabilir (Kalaycı, 2009, s. 380). Dolayısıyla, bu çalışmada ÇBÖA aracılığıyla DDK'lar arasındaki uzaklıklar, Türkiye'deki DDK'ların bağımsızlıklarının değerlendirilmesinde ve daha iyi anlaşılmasında kullanılmaktadır.

ÇBÖA, uzaklıklar matrisinden yararlanarak çözüm yapar. Bu nedenle, veri tipine uygun uzaklık matrislerini hesaplamak gerekir. ÇBÖA uzaklıklar matrisini farklılık matrisi olarak ele almaktadır. Eğer veriler aralıklı ya da orantılı ölçekli olarak elde edilmiş ise farklılık (dissimilarity) değerleri Öklid uzaklığı, Karesel Öklid uzaklığı, Blok, Minkowski, Chebychev, Customized uzaklıkları biçiminde hesaplanır. Bunlar arasında en yaygın olarak kullanılan Öklid uzaklıktır. Öklid uzaklık, n\*p boyutlu bir veri matrisinde i. ve j. birimler (gözlemler, nesnelere) arasındaki uzaklıkları doğrudan ölçü biriminde belirleyen bir ölçüdür. Öklid uzaklığı i. ve j. birimlerin p değişkene göre farkların kareleri toplamının karekökü alınarak bulunur (Kalaycı, 2009, s. 382). Öklid uzaklığı;

$$d_{ij} = \left[ \sum_{k=1}^r (X_{ik} - X_{jk})^2 \right]^{1/2}$$

Uzaklık değerlerinin hesaplanmasının ardından, bu hesaplamaların uygunluğu ve güvenilirliği test edilmektedir. Bu, Stress (STANDARDIZED RESIDUAL SUM OF SQUARES) İstatistiği ile gerçekleştirilir. Stress istatistiği, konfigürasyon uzaklıkları ile tahmini uzaklıklar arasındaki uygunluğu belirlemek amacıyla kullanılır (Özdamar, 2004, s. 506). Stress istatistiği, konfigürasyon ölçüleri ile tahmini konfigürasyon ölçüleri arasındaki farkların tahmini konfigürasyon uzaklıklarına oranının karekökü alınarak hesaplanır ve veri uzaklıkları ile konfigürasyon uzaklıkları arasındaki uygunluğu ifade eder (Kalaycı, 2009, s. 384). Stress istatistiği aşağıdaki gibi hesaplanmaktadır.

$$Stress = \sqrt{\frac{(d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{(d_{ij} - \bar{d})^2}}$$

Bu eşitlikte  $\bar{d}$  ortalama uzaklıklarını,  $d_{ij}$  orijinal uzaklıklarını,  $\hat{d}_{ij}$  ise konfigürasyon uzaklıklarını belirtmektedir. Burada kullanılan stress sözcüğü konfigürasyon uzaklık değerlerinin veri uzaklık değerlerine uygunluk sağlaması için baskılandığını belirtmek için verilmiştir (Özdamar, 2004, s. 506).

### 5.3 Bulgular

Bu çalışmada DDK'lar arasındaki gösterim uzaklıkları ile orijinal uzaklıklar arasındaki uygunluğu belirlemek amacıyla stress değeri hesaplanmıştır. Stress istatistiğinin 0,001000'den küçük olduğu noktaya kadar iterasyon devam etmektedir. Yani, stress istatistiği sıfıra yaklaşıncaya kadar devam etmektedir. ÇBÖA çözümlerinde sıfıra yakın olan stress değeri veren boyut çözümleri arzulanan ya da uygun olarak nitelendirilebilecek çözümdür. Başka ifadeyle, gösterim uzaklıkları ile orijinal uzaklık hesaplamaları uygun ve güvenilirdir. Tablo 1'de görüldüğü üzere, bu çalışmada hem 2018 öncesi hem 2018 sonrası stress değerleri uygun seviyededir.

**Tablo 1***Young's Stress Test Sonuçları*

Zaman	S-stress	İyileşme
2018 yılı öncesi	0,12134	0,00027
2018 yılı sonrası	0,12268	0,00011

DDK'ların bağımsızlık seviyelerinin analizi için kullanılan değişkenlerden elde edilen değerler, DDK'lar arasındaki benzerlikler (similarities) ve farklılıkları (dissimilarities) göstermektedir. Uyarıcı koordinatların katsayısı, benzerlik ve farklılıkların değerlendirilmesinde kullanılabilir. Bu çalışmada, benzerlikler ve farklılıklar DDK'ların bağımsızlık seviyesinin yorumlanabilmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, en yüksek pozitif uyarıcı katsayıya sahip olan DDK, Türkiye'de bağımsızlık seviyesi en yüksek DDK'dır. En düşük negatif uyarıcı katsayıya sahip olan DDK ise, Türkiye'de bağımsızlık seviyesi en düşük DDK'dır. 2018 yılı öncesi ve 2018 yılı sonrası uyarıcı koordinatların katsayısı Tablo 2'de verilmektedir.

**Tablo 2***DDK'ların Uyarıcı Koordinatları (Boyuta Göre Benzerlik)*

Uyarıcı Numaralar	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	Uyarıcı Koordinatlar (2018 öncesi)	Uyarıcı Koordinatlar (2018 sonrası)
1	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)	0.3475	-0.4300
2	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK)	-0.1996	-0.4300
3	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK)	-0.9372	-1.2114
4	Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK)	0.6220	-0.4358
5	Kamu İhale Kurumu (KİK)	-0.1132	-0.5430
6	Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK)	0.9196	2.0266
7	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)	1.8185	2.7324
8	Rekabet Kurumu (RK)	-0.3208	-0.4351
9	Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)	0.6764	-0.4245
10	Nükleer Düzenleme Kurumu (NDK)	-	-0.4245
11	Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu (SEDDK)	-	-0.4245
12	Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK)	-2.8136	-

Tablo 2'ye göre, 2018 yılı öncesinde en yüksek pozitif değer (1.8185) RTÜK'e aittir. DDK'ların bağımsızlığını ölçen göstergelerin tamamı göz önünde bulundurulduğunda, en yüksek bağımsızlık seviyesine sahip olan DDK'nın RTÜK olduğu görülmektedir. En düşük negatif değer (-2.8136) ise, TAPDK'a aittir. Bu nedenle, TAPDK en düşük bağımsızlık seviyesine sahip olan DDK'dır. Kısacası 2018 yılı öncesinde, Türkiye'deki en bağımsız DDK RTÜK iken, bağımsızlığı en az olan DDK TAPDK'dır. Tablo 2'deki uyarıcı koordinatlar göz önünde bulundurulduğunda, RTÜK'ün ardından diğer DDK'ların bağımsızlık seviyeleri sırasıyla, KVKK, SPK, KGK, BDDK, KİK, BTK, RK, EPDK ve TAPDK şeklindedir.

RTÜK ile diğer DDK'ların bağımsızlık seviyeleri arasında belirgin bir farklılık görülmektedir. TAPDK da bağımsızlık seviyesi itibarıyla, diğer DDK'lardan oldukça ayrıksı bir durum sergilemektedir. Bunun yanında, SPK ve KGK'nın bağımsızlık seviyeleri birbirlerine oldukça yakındır. Bu, SPK ve KGK'nın bağımsızlık seviyelerinin benzer olduğunu göstermektedir. Bağımsızlık seviyesi bakımından benzerlik gösteren diğer kurumlar KİK, BTK ve RK'dır.

2018 yılı sonrasında, en yüksek pozitif değer (2.7324) yine RTÜK'e, en düşük negatif değer ise EPDK'ya aittir. EPDK, 2018 yılı öncesinde TAPDK'dan sonra bağımsızlık seviyesi en düşük kurumdu. TAPDK'ın kapatılmasıyla birlikte 2018 yılı sonrasında bağımsızlık seviyesi en düşük DDK EPDK olmuştur. 2018 yılı sonrasında bağımsızlık seviyesi en yüksek kurum ise RTÜK'tür. İkinci sırada ise KVKK yer almaktadır. Diğer kurumlar ise bağımsızlık seviyesi olarak birbirlerine oldukça yakın değerlere sahiptirler.

RTÜK ve KVKK'nın diğer kurumlardan pozitif ayrışmasının ve diğer kurumların birbirine bu kadar yakın veya benzer negatif değerlere sahip olmasının birtakım nedenleri bulunmaktadır. 2018 yılında yapılan düzenlemelerle, RTÜK ve KVKK üyelerinin atanma usulleri (RTÜK üyelerinin tamamı, KVKK'nın bazı üyeleri TBMM tarafından atanmaktadır) değiştirilmemiştir. Diğer kurumların ise atanma usullerinde (Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır) değişikliğe gidilmiştir. RTÜK ve KVKK arasındaki fark, hem RTÜK üyelerinin tamamının meclis tarafından atanması hem de RTÜK üyelerinin görev sürelerinin 6 yıl olmasıdır. KVKK ve diğer kurumların kurul üyelerinin görev süreleri ise 4 yıldır. Görev sürelerinin az olması veya hükümetin/iktidarın görev süresinden az olması bu kurumların bağımsızlıklarını olumsuz etkilemektedir. Bunun yanında, DDK'ların kurul başkanlarının atanma usulü de bu kurumların bağımsızlıklarını etkilemektedir. RTÜK kurul başkanını kendi üyeleri seçerken, diğer kurumların kurul başkanları ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Tablo 3 ve 4, DDK'lar arasındaki uzaklıkları gösteren bir matristir. Bu matris hangi DDK'ların birbirine yakın, hangilerinin birbirinden uzak veya farklı olduğunu göstermektedir. Örneğin, ilk sütun BDDK'nın kendisi ve diğer DDK'lar ile arasındaki uzaklıkları ortaya koymaktadır.

Tablo 3'de sekizinci sütuna bakıldığında, RTÜK'ün TAPDK'a (4.537) en uzak DDK olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, Tablo 3'deki matris (ölçeklendirilmiş veri uzaklıkları), RTÜK'ün bağımsızlık seviyesi en yüksek DDK olduğunu tespit etmenin başka bir yoludur. Bu sonuç, uyarıcı koordinatlara göre belirlenen sonuçları destekler niteliktedir. Bunun yanında, Tablo 3'den TAPDK'nın diğer DDK'ların her birine en uzak kurum olduğu görülmektedir. Başka bir husus, BTK'nın KİK ve RK'ya olan uzaklık değerinin birbirlerine çok yakın olmasıdır. BTK ile KİK ve RK arasında hesaplanan uzaklıkların 0,000 olması, BTK'nın bağımsızlık seviyesinin diğer iki kuruma çok yakın olduğunu göstermektedir. Tablo 4'e bakıldığında veri uzaklıkları en fazla olan iki kurum RTÜK ve EPDK'dır (4.320).

**Tablo 3**

*Ölçeklendirilmiş Optimal Veri Uzaklıkları (2018 yılı öncesi)*

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Arasındaki Optimal Uzaklıklar										
	BDDK	BTK	EPDK	KGK	KİK	KVKK	RK	RTÜK	SPK	TAPDK
BDDK	0.000									
BTK	1.901	0.000								
EPDK	2.757	2.486	0.000							
KGK	0.858	1.349	3.114	0.000						
KİK	2.009	0.000	2.747	1.484	0.000					
KVKK	2.708	2.090	3.513	2.556	1.986	0.000				
RK	2.009	0.000	2.394	1.484	0.767	2.384	0.000			
RTÜK	2.601	2.636	4.003	2.184	2.636	2.241	2.805	0.000		
SPK	0.589	1.531	3.009	0.128	1.655	2.433	1.655	2.316	0.000	
TAPDK	3.704	3.301	4.076	3.818	3.372	4.204	3.372	4.537	3.905	0.000

Tablo 4’de göze çarpan husus, RTÜK, KVKK ve EPDK dışındaki kurumların aralarında az bir uzaklık olması ya da uzaklık bulunmamasıdır. 2018 yılında yapılan düzenlemelerle bu kurumların bağımsızlıklarına etki eden kriterler birbirleriyle aynılaşmıştır. Kurul üyelerinin görev süreleri 2018 öncesinde 4-6 yıllar arasında farklılık göstermekteydi. 2018 yılı sonrasında RTÜK hariç bütün DDK’ların kurul üyelerinin görev süreleri 4 yıl olmuştur. Başka bir örnek, kurul üyelerinin yeniden göreve atanıp atanamaması üzerinden verilebilir. 2018 yılı öncesinde, bazı kurul üyeleri tekrardan bir defa daha bazıları ise birden fazla atanabiliyordu, 2018 yılı sonrasında bütün DDK’ların kurul üyeleri tekrardan birden fazla atanabilir duruma getirilmiştir.

**Tablo 4**

*Ölçeklendirilmiş Optimal Veri Uzaklıkları (2018 yılı sonrası)*

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Arasındaki Optimal Uzaklıklar											
	BDDK	BTK	EPDK	KGK	KİK	KVKK	RK	RTÜK	SPK	NDK	SEDDK
BDDK	0.000										
BTK	0.000	0.000									
EPDK	2.833	2.883	0.000								
KGK	0.000	0.000	2.833	0.000							
KİK	0.963	0.963	2.993	0.963	0.000						
KVKK	2.554	2.554	3.815	2.554	2.730	0.000					
RK	0.000	0.000	2.833	0.000	0.963	2.554	0.000				
RTÜK	3.262	3.262	4.320	3.262	3.401	2.474	3.262	0.000			
SPK	0.000	0.000	2.833	0.000	0.963	2.554	0.000	3.262	0.000		
NDK	0.000	0.000	2.833	0.000	0.963	2.554	0.000	3.262	0.000	0.000	
SEDDK	0.000	0.000	2.833	0.000	0.963	2.554	0.000	3.262	0.000	0.000	0.000

DDK’lar arasındaki optimal uzaklıklar matrisini grafiksel olarak göstermek de mümkündür. Grafiksel gösterimde DDK’ların birbirlerine göre konumları görüntülenmektedir. Grafiksel gösterim yorumlanarak DDK’lar arasındaki ilişkiler belirlenebilir. Ayrıca, bu grafiksel gösterimde bağımsızlık seviyesi en yüksek DDK ile en düşük DDK açık bir şekilde görülebilmektedir.

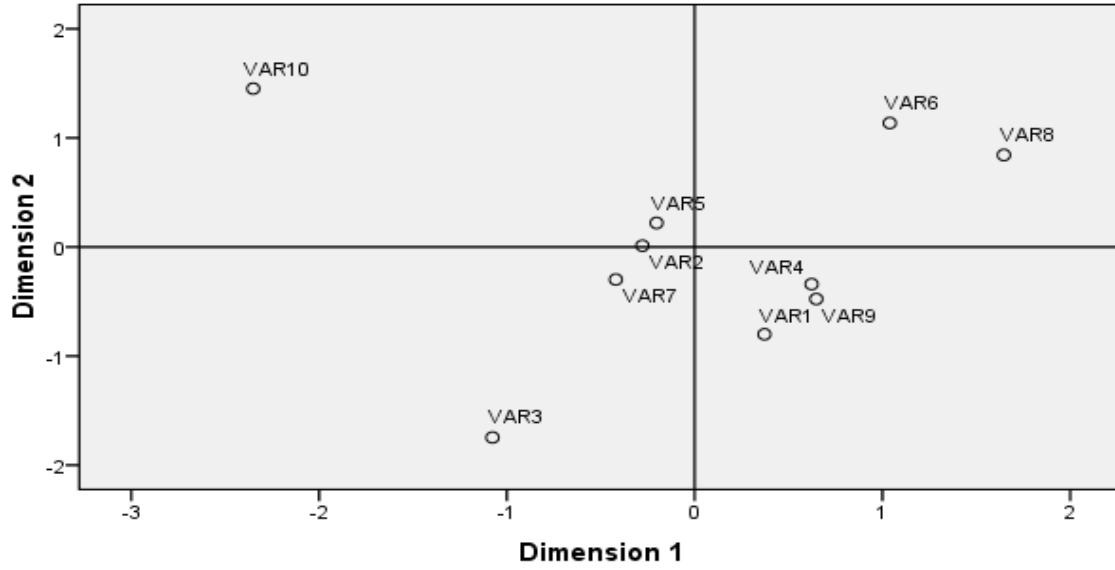
Şekil 1 ve Şekil 2, iki boyutlu uzayda koordinatlara göre düzenlenen grafiksel gösterimden elde edilmiştir. Bu bağlamda, Şekil 1 ve 2, DDK’ların bağımsızlık dağılımını göstermektedir. Şekil 1 2018 yılı öncesini, Şekil 2 ise 2018 yılı sonrasında temsil etmektedir.

Şekil 1’e göre, 2018 yılı öncesi bağımsızlık seviyesi en yüksek DDK RTÜK, bağımsızlık seviyesi en düşük kurum ise TAPDK’dır. Bunun yanında, Şekil 1’de BTK, KİK ve RK’nın birbirlerine ve BDDK, KGK ve SPK’nın da birbirlerine oldukça yakın olduğu görülmektedir. Birbirlerine yakınlık gösteren kurumların bağımsızlık seviyelerinin yakın olduğu anlaşılmaktadır.



**Şekil 1**

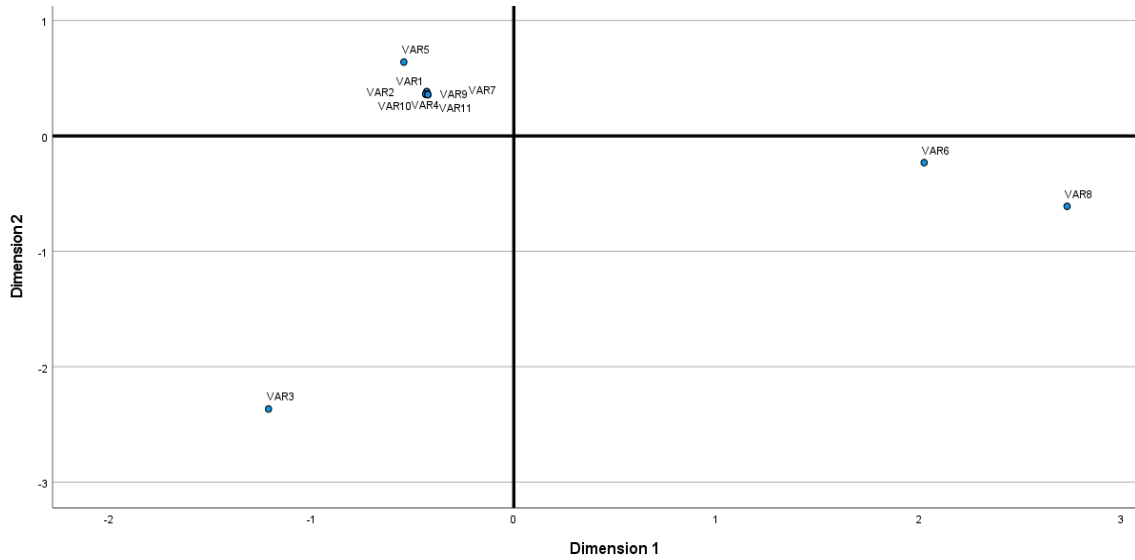
Öklid Uzaklık Modeli (DDK'lar için elde edilen uyarıcı konfigürasyon) (2018 yılı öncesi)



Not. VAR1= BDDK, VAR2= BTK, VAR3= EPDK, VAR4= KGK, VAR5= KİK, VAR6= KVKK, VAR7= RK, VAR8= RTÜK, VAR9= SPK, VAR10= TAPDK'ı temsil etmektedir.

**Şekil 2**

Öklid Uzaklık Modeli (DDK'lar için elde edilen uyarıcı konfigürasyon) (2018 yılı sonrası)



Not. VAR1= BDDK, VAR2= BTK, VAR3= EPDK, VAR4= KGK, VAR5= KİK, VAR6= KVKK, VAR7= RK, VAR8= RTÜK, VAR9= SPK, VAR10= NDK, VAR11= SEDDK'ı temsil etmektedir.

Şekil 2'ye göre, 2018 yılı sonrası bağımsızlık seviyesi en yüksek DDK RTÜK, bağımsızlık seviyesi en düşük kurum ise EPDK'dır. 2018 yılında yapılan düzenlemelerin DDK'ların bağımsızlık dağılımını etkilediği görülmektedir. 2018 yılı öncesine göre DDK'ların bağımsızlık dağılımının birbirlerine oldukça yaklaştığı, hatta aynı konumda olduğu ifade edilebilir. Bunun nedeni, yukarıda da ifade edildiği gibi kurumların bağımsızlık kriterlerinin aynılaştırılmasıdır.

Bununla birlikte, tüm bu veriler çerçevesinde 2018 yılında yapılan düzenlemelerin DDK'ların bağımsızlıklarını olumsuz etkilediği söylenebilir.

Tablo 5 ve 6, Gilardi'nin (2002) Bağımsızlık indeksi çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu tablolar, indekste yer alan faktörlere 0 ve 1 aralığında verilen değerlerin ortalamaları üzerinden elde edilmiştir. Her iki tablodaki DDK'ların ortalama bağımsızlık değerlerine bakıldığında sonuçların ÇBÖA'nın bulgularıyla örtüştüğü görülmektedir.

**Tablo 5**

*DDK'ların Kategorilere Göre Formel Bağımsızlık Ortalamaları (2018 yılı öncesi)*

	DDK Başkanı Statüsü	DDK Kurul Üyeleri Statüsü	DDK'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi	DDK'nın Finansal ve Organizasyonel Özerkliği	DDK'nın Düzenleyici Yetkileri
BDDK	0.67	0.67	0.66	0.54	1.00
BTK	0.58	0.58	0.66	0.54	1.00
EPDK	0.62	0.62	0.41	0.54	1.00
KGK	0.67	0.67	0.66	0.54	1.00
KİK	0.55	0.55	0.58	0.54	1.00
KVKK	0.67	0.63	0.66	0.54	1.00
RK	0.62	0.62	0.66	0.54	1.00
RTÜK	0.64	0.66	0.66	0.79	1.00
SPK	0.67	0.67	0.66	0.54	1.00
TAPDK	0.42	0.42	0.66	0.54	1.00

Tablo 5 ve 6'ya bakıldığında 2018 yılında yapılan düzenlemelerle hangi faktörlerin değiştiği ve DDK'ların bağımsızlığının olumsuz etkilenmesinin nedenleri daha iyi anlaşılmaktadır. 2018 yılında, DDK'ların hükümet ve parlamento ile ilişkisini, finansal ve organizasyonel özerkliğini ve düzenleyici yetkilerini doğrudan etkileyen düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir.

**Tablo 6**

*DDK'ların Kategorilere Göre Formel Bağımsızlık Ortalamaları (2018 yılı sonrası)*

	DDK Başkanı Statüsü	DDK Kurul Üyeleri Statüsü	DDK'nın Hükümet ve Parlamento ile İlişkisi	DDK'nın Finansal ve Organizasyonel Özerkliği	DDK'nın Düzenleyici Yetkileri
BDDK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00
BTK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00
EPDK	0.55	0.55	0.41	0.54	1.00
KGK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00
KİK	0.55	0.55	0.58	0.54	1.00
KVKK	0.67	0.63	0.66	0.54	1.00
RK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00
RTÜK	0.64	0.66	0.66	0.79	1.00
SPK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00
NDK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00
SEDDK	0.55	0.55	0.66	0.54	1.00

Tablolardaki ortalama değerlere bakıldığında DDK'ların bağımsızlığını olumsuz etkileyen düzenlemeler kurumların başkan ve kurul üyelerinin statüleriyle ilgilidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi başkan ve kurul üyelerinin görev sürelerinin azaltılması, atanma usulleri ve görev süreleri bittiğinde birden fazla defa yeniden atanabilmelerine yönelik bir değişikliğe gidilmiştir. Başkan ve kurul üyelerinin görev süreleri hükümetin görev süresinden az olmamalıdır, hatta

hükümetin görev süresinden daha fazla olması bağımsızlıklarını olumlu etkileyen bir durumdur. Görev sürelerinin hükümetinkinden az olması durumunda ve yeniden atanabiliyor olmaları nedeniyle başkan ve kurul üyeleri yeniden atanabilme arzusuyla siyasi beklentilere veya çıkarılara uygun şekilde karar alabilirler. Diğer taraftan, atanma usullerinde bir müştereklik olması bağımsızlığı olumlu etkilemektedir. Örneğin, KVKK üyelerinin hem yasama hem de yürütme organlarınca atanması bağımsızlık seviyesini artıran bir durumdur. Müşterekliğin azalması ise bu seviyeyi aşağı çekmektedir. Bu bağlamda, 2018 yılında yapılan değişiklikler DDK’ların bağımsızlık seviyelerinin azalmasına neden olmuştur.

## **6. Sonuç**

Türkiye’de düzenleyici reformlar çerçevesinde çok sayıda DDK kurulmuştur. Bununla birlikte, sahip oldukları özellikler nedeniyle sürekli bir tartışma konusu olmuştur. DDK’ların kurulması ve yetki devredilmesinin amacı politik işlem maliyetlerini azaltmak ve güvenilir taahhüdü gerçekleştirerek kritik piyasalarda etkinliği sağlamaktır. Ancak, Türkiye’deki hem siyasi karmaşa hem de idari kültür bu amaçların önüne geçmiştir. Siyasi aktörler DDK’ları kontrol edemediklerine yönelik şikâyetlerini çokça dile getirmişlerdir. Bunların bir sonucu olarak da DDK’ları yeniden yapılandırma çabası içinde olmuşlardır.

2011 yılında çıkarılan 643 ve 649 sayılı KHK’larla gerçekleştirilen kurumsal değişim DDK’lara devredilen düzenleyici yetkilerin azaltılması sürecinin başlangıcı olmuştur. Ayrıca bu düzenlemeler DDK’lara politik müdahalenin de önünü açmıştır. 2018 yılındaki yönetim sistemi değişikliği çerçevesinde yapılan düzenlemeler DDK’lara yönelik kurumsal değişimin devamı niteliğinde olmuştur. 2011 ve 2018 yılındaki düzenlemeler DDK’ların bağımsızlığını olumsuz etkilemiş ve bu kurumların bağımsızlık seviyesini azaltmıştır.

Gerçekleştirilen bu düzenlemeler sonrasında, Türkiye’de DDK’ların formel bağımsızlıklarına odaklanmak bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada, ÇBÖA kullanılarak DDK’ların formel bağımsızlık seviyelerinin ölçümü amaçlanmıştır. Bu çalışmanın ampirik analizinin sonuçlarına göre, 2018 yılı öncesinde bağımsızlık seviyesi en yüksek DDK RTÜK, en düşük olan DDK TAPDK’dır. 2018 yılı sonrası bağımsızlık seviyesi en yüksek olan DDK yine RTÜK, en düşük olan ise EPDK’dır.

DDK’ların 2018 yılı öncesi ve 2018 yılı sonrası bağımsızlık seviyeleri ve dağılımında önemli farklılaşmalar vardır. 2018 yılı öncesinde DDK’ların bağımsızlık dağılımına bakıldığında, kurumlar arasında belirli bir mesafe olduğu görülmektedir. 2018 yılındaki düzenlemelerle birlikte 2018 yılı öncesine göre DDK’ların bağımsızlık dağılımının birbirlerine oldukça yakınlaştığı, hatta aynı konumda olduğu ifade edilebilir. DDK’ların bağımsızlık seviyelerinin olumsuz etkilenmesi ve bağımsızlık dağılımının benzer hatta aynı duruma gelmesinin nedeni ise RTÜK ve KVKK hariç diğer kurumların kurul üyeleri ve başkanının görev süreleri, atanma usulleri, yeniden atanabilmeleri gibi kriterlerin aynılaştırılmasıdır. Bunun yanında, görev sürelerinin azaltılması, atanma usulleri ve yeniden atanabilmeleri hem DDK’ları politik müdahaleye açık hale getirmekte hem de başkan ve kurul üyelerinin siyasi beklentiler doğrultusunda karar almasına neden olmaktadır.

Tablo 5 ve 6’da yer alan formel bağımsızlık ortalamaları ile ÇBÖA’nın bulgularının birbirleriyle örtüştüğü ve destekler nitelikte olduğu ifade edilebilir. Tablolardaki ortalama değerler, hangi kategoriler ve kriterlerde değişiklik yapıldığını da göstermektedir. 2018 yılında yapılan düzenlemelerle DDK’ların hükümet ve parlamento ile olan ilişkilerinde, finansal ve

organizasyonel özerkliklerinde ve düzenleyici yetkilerinde bir değişim yapılmamıştır. Değişim, DDK'ların başkan ve kurul üyelerinin statülerinde yaşanmıştır.

DDK'ların bağımsızlıklarının azalması beraberinde bazı problemleri getirmektedir. Bunlardan en önemlisi güvenilir taahhüt problemidir. Kurul üyelerine politik müdahalenin mümkün olması ve üyelerin siyasi beklentiler çerçevesinde karar alması piyasalardaki güven ortamını bozabilir. Güvensizlik yatırımları ve ekonomiyi olumsuz etkileyecektir. Bu durum politik işlem maliyetlerinin de artmasına neden olabilir.

Görüldüğü gibi DDK'ların bağımsızlığı ve piyasa etkinliği arasında sıkı bir ilişki vardır. Dolayısıyla bu kurumların bağımsızlığının sağlanması önemli bir meseledir. Başkan ve kurul üyelerinin görev sürelerinin hükümetin görev süresinden uzun olması, kurul üyelerinin yeniden atanamaması ve atanma usullerinde müşterekliğin artırılması DDK'ların bağımsızlıklarının artmasını sağlayacaktır. Bunun yanında, 2011 ve 2018 yıllarında yapılan düzenlemelerle kurulan idari vesayet ilişkisi bağımsızlık-hesap verebilirlik ikilemini gidermiş olsa da DDK'ları politik müdahaleye açık hale getirmektedir. Ancak, DDK'ların hesap verebilir olmaları kadar bağımsızlıkları da oldukça önemlidir. Dolayısıyla, bağımsızlık-hesap verebilirlik dengesini koruyacak şekilde idari vesayet ilişkisinin sınırları iyi belirlenmeli ve düzenlenmelidir.

#### TEŞEKKÜR

—

#### FINANSAL DESTEK

Yazar bu çalışma için herhangi bir finansal destek almadığını beyan etmiştir.

#### ETİK

Bu çalışmada etik ilke ve standartlara uyulduğu beyan edilmiştir.

#### YAZAR KATKI BEYANI

Mehmet Fürkan Korkmaz  Genel katkı düzeyi %100.

Yazar, bu çalışmanın yazarlık koşulunu sağlayan başka bir kişinin olmadığını onaylamıştır.

#### ÇIKAR ÇATIŞMASI

Yazar herhangi bir çıkar çatışması beyan etmemiştir.

## Kaynakça

- 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (2011). Karar Sayısı KHK/643. T.C. Resmi Gazete. Yayımlanma Tarihi: 08.06.2011. Sayı: 27958. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1.htm>
- Akdeniz, D. (2018). Türkiye'de idari ve hukuki açıdan düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına ilişkin değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 57, 1-19. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/dpusbe/issue/38899/290535>
- Alesina, A., & Tabellini, G. (1988). Credibility and politics. *European Economic Review*, 32(2-3), 542-550. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(88\)90201-2](https://doi.org/10.1016/0014-2921(88)90201-2)
- Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (2011). Karar Sayısı KHK/649. T. C. Resmi Gazete. Yayımlanma Tarihi: 17.08.2011. Sayı: 28028. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1.htm>
- Bayramoğlu, S. (2014). *Yönetişim zihniyeti: Türkiye'de üst kurullar ve siyasal iktidarın dönüşümü*. İletişim Yayınları.
- Bergman, T., Müller W. C., & Strøm, K. (2000). Parliamentary democracy and the chain of delegation. *European Journal of Political Research*, 37(3), 255-260. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00512>
- Bernhard, W., Broz, J. L., & Clark, W. R. (2002). The political economy of monetary institutions. *International Organization*, 56(1), 693-723. <https://doi.org/10.1162/002081802760403748>
- Borg, I., Groenen P. J. F., & Mair P. (2013). *Applied multidimensional scaling*. Springer Publisher.
- Braun, D., & Gilardi, F. (2006). Introduction. In D. Braun & F. Gilardi (Ed.), *Delegation in contemporary democracies* (pp. 1-23). Routledge.

- Coen, D., & Thatcher, M. (2005). The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(3), 329-346. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00279.x>
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). Kararname No. 1, T.C. Resmi Gazete. Yayımlı 10.07.2018. Sayı 30474. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>
- Çetin, T. (2007). Regülasyon sürecinin yeni aktörleri: Politik iktisat perspektifinden bağımsız düzenleyici kurumlar. *Rekabet Dergisi*, 8(1), 3-26.
- Çetin, T. (2012). *Regülasyon ve rekabet ekonomisi*. İdeal Kültür Yayıncılık.
- Çetin, T., Sobacı M. Z., Nargeleçekenler, M., & Abdulhakimoğulları, E. (2010). The political economy of independent regulatory agencies in Turkey. In T. Çetin & F. Yılmaz (Eds.), *Understanding the Process of Economic Change in Turkey: An Institutional Approach* (pp. 229-250). Nova Science Publisher.
- Çetin, T., Sobacı, M. Z., & Nargeleçekenler, M. (2016). Independence and accountability of independent regulatory agencies: The case of Turkey. *European Journal of Law and Economics*, 41(3), 601-620. <https://doi.org/10.1007/s10657-013-9432-x>
- Ercan, H. (2020). Regülasyon ekonomisi ve düzenleyici ve denetleyici kurum olarak Kamu İhale Kurumu örneği. *Sakarya İktisat Dergisi*, 10(2), 140-158. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sid/issue/62742/859933>
- Gilardi, F. (2001a, September 6-8). *Principal-Agent models go to Europe: Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation* [Conference Paper]. ECPR General Conference, Canterbury (UK).
- Gilardi, F. (2001b, December 6-7). *Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation: Hypotheses from the transaction-cost politics approach* [Paper presentation]. Workshop Delegating Powers to Independent Agencies, Université de Lausanne.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>
- Gilardi, F. (2005). The formal independence of regulators: A comparison of 17 countries and 7 sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), 139-167. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00374.x>
- Gilardi, F. (2007). The same, but different: Central banks, regulatory agencies and the politics of delegation to independent authorities. *Comparative European Politics*, 5(3), 303-327. <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110098>
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2018). *İdare hukukuna giriş* (24. bs). Ekin Yayınevi.
- Jacobzone, S. (2005). Independent regulatory authorities in OECD countries: An Overview. *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulation* (pp. 72-88). Proceedings of an Expert Meeting in London. OECD. <https://www.oecd.org/unitedkingdom/35028836.pdf>
- James, O. (2003). *The executive agency revolution in Whitehall: Public interest versus bureau-shaping perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Johannsen, K. S. (2003). *Regulatory independence in theory and practise: A survey of independent energy regulators in eight European countries*, AKF, Forlaget. [http://npaa.sep.gov.mk/npaaportal/dokumenti/chapterAP\\_docs/regulatory\\_independence.pdf](http://npaa.sep.gov.mk/npaaportal/dokumenti/chapterAP_docs/regulatory_independence.pdf)
- Jordana, J., Levi-Faur, D., & Marin, X. F. (2011). The global diffusion of regulatory agencies. *Comparative Political Studies*, 44(10), 1343-1369. <https://doi.org/10.1177/0010414011407466>
- Kalaycı, Ş. (2009). *SPSS uygulamalı çok değişkenli istatistik teknikleri* (4. bs). Asil Yayınları.
- Karacan, A. İ. (2002). *Özerk kurumlar üzerine denemeler*. Creative Yayıncılık.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 598(1), 12-32. <https://doi.org/10.1177/0002716204272371>
- Majone, G. (1994). The rise of regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101. <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- Majone, G. (1997). The new European agencies: Regulation by information. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 262-275. <https://doi.org/10.1080/13501769709696342>
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problem. *West European Politics*, 22(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>
- Majone, G. (2001a). Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance: A political transaction-cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157(1), 57-78. <https://doi.org/10.1628/0932456012974747>
- Majone, G. (2001b). Two logics of delegation: Agency and fiduciary relations in EU governance. *European Union Politics*, 2(1), 103-122. <https://doi.org/10.1177/1465116501002001005>
- Moe, T. M. (1990). Political institutions: The neglected side of the story. *Journal of Law Economic and Organization*, 6(Special Issue), 213-253. [https://doi.org/10.1093/jleo/6.special\\_issue.213](https://doi.org/10.1093/jleo/6.special_issue.213)
- Moe, T. M. (1995). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy. In O. E. Williamson (Ed.), *Organization Theory: From the Chester Barnard to the Present and Beyond* (pp. 116-153). Oxford University Press.
- Oğuz, F. (2015). Örgüt iktisadı: Ekonomi, örgüt ve hukuk ilişkileri. İçinde A. S. Sargut & Ş. Özen (Ed.), *Örgüt Kuramları* (ss. 193-235). İmge Kitabevi Yayınları.
- Özbay, F., & Akyıldız, S. (2021). Dışsallıkla mücadelede düzenleyici ve denetleyici kurumların rolü: RTÜK örneği. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(2), 524-538. <https://doi.org/10.30783/nevsosbilen.886349>

- Özel, I. (2012). The politics of de-delegation: Regulatory (in)dependence in Turkey. *Regulation and Governance*, 6(1), 119–129. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01129.x>
- Özdamar, K. (2004). *Paket programlar ile istatistiksel veri analizi: Çok değişkenli analizler 2* (5. bs). Kaan Kitabevi.
- Parlak, B., & Sobacı, M. Z. (2012). *Ulusal ve küresel perspektifte kamu yönetimi: Teori ve pratik* (4. bs). MKM Yayınları.
- Perçin, Ö. (2011). Bağımsız idari otoriteler. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 325-344.
- Pollit, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. & Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3(3), 271-290. <http://dx.doi.org/10.1080/13876980108412663>
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), 353-376. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00517>
- Sever, D. Ç. (2015). Türkiye'de düzenleyici kurumların yapısı, işlevi ve dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 64(1), 195-236. [https://doi.org/10.1501/Hukfak\\_0000001777](https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000001777)
- Smith, W. (1997). *Utility regulatory: The independence debate* (Note No. 2). Public Policy for the Private Sector, The World Bank Group. <http://hdl.handle.net/10986/11570>
- Sobacı, M. Z. (2006). Türk idari teşkilatındaki adalar: Bağımsız idari otoriteler. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 55(2), 157-180. [https://doi.org/10.1501/Hukfak\\_0000000352](https://doi.org/10.1501/Hukfak_0000000352)
- Sosay, G. (2009). Delegation and accountability: Independent regulatory agencies in Turkey. *Turkish Studies*, 10(3), 341-363. <https://doi.org/10.1080/14683840903141624>
- Sosay, G., & Zenginobuz, E. Ü. (2007). *Independence and accountability of regulatory agencies in Turkey* (ISS/EC, 2007-17). Boğaziçi University Research Papers.
- Sönmez, Ü. (2011). *Piyasanın idaresi: Neoliberalizm ve bağımsız düzenleyici kurumların anatomisi*. İletişim Yayınları.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261-289. <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>
- Şenalp, M. G. (2007). Düünden bugüne kurumsal iktisat. İçinde Eyüp Özveren (Ed.), *Kurumsal İktisat* (ss. 45-92). İmge Kitabevi Yayınları.
- Takeuchi, K., & Yanai, H., & Mukherjee, B. N. (1983). *The foundations of multivariate analysis: A unified approach by means of projection onto linear subspaces*. Wiley Eastern Limited.
- Thatcher, M. (2002a). Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, 25(1), 125-147. <https://doi.org/10.1080/713601588>
- Thatcher, M. (2002b). Analysing regulatory reform in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 859-872. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046391>
- Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız idari otoriteler*. Turhan Kitabevi.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>
- Yaşar, H. N., & Cabrioğlu Güler, S. S. (2016). Düzenleyici ve denetleyici kurumların yetkileri kapsamında kamu gücü ilişkisi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(4), 63-80.
- Zenginobuz, E. Ü. (2008). On regulatory agencies in Turkey and their independence. *Turkish Studies*, 9(3), 475–505. <https://doi.org/10.1080/14683840802267470>

## Extended Abstract

Before 1980, economic crises worldwide led to questioning of the state's role. In the aftermath of the economic crisis, neo-liberal policies with an understanding of shrinking the state through privatization and deregulation became dominant. However, the New Public Management approach, which changed the paradigm of public administration, led to a significant institutional change in the governance structures of states. As a result of all these, a new state model has emerged. This new model is called the regulatory state.

Deregulation and privatization have created the need for regulation and supervision of markets. Thus, governments have established Regulatory and Supervisory Authorities (RSAs). RSAs are the main actors of the regulatory state model. States have delegated their regulatory powers to these agencies in vital policy areas such as telecommunications, energy, banking, competition, environment, human rights, and food safety. The main objective of states is to maximize regulatory efficiency.

RSAs are designed to act independently from the political sphere and the market to ensure regulatory efficiency. At this point, the reasons for delegating authority to RSAs and their independence should be well understood. First, the policy areas that RSAs are authorized to regulate require expertise. For reasons such as lack of expertise or time, politicians delegate these powers to individuals or institutions with the knowledge and capability to regulate. Second, to ensure the credibility of the regulatory commitment and reduce political transaction costs.

Political transaction costs can be defined as the costs incurred in political processes. These costs arise from the risk of liability, the cost of decision-making, and credible commitment. The credible commitment or credibility

hypothesis is based on the unreliability of policy decisions made by politicians in the political process. That is inconsistent policy decisions over time in the political process leading to a credibility problem. The commitment problem is at the heart of transaction cost politics. This is because the commitment problem results from opportunism or self-interest in political processes. In this context, since the pragmatism of political actors cannot ensure credibility, governments delegate regulatory powers to institutions that can provide markets with this confidence. Securing credible commitment reduces political transaction costs while failing to do so increases political transaction costs.

There is a close relationship between political transaction costs, credible commitment, and the independence of RSAs. The most characteristic feature of the regulatory state is the delegation of decision-making power to regulatory agencies which act independently of the government. To ensure regulatory efficiency, these institutions should be provided with guarantees of independence. The independence of regulatory agencies can be expressed in three points: a) Independence from the firms, customers, and interest groups with which the RRAs have relationships, b) Independence of the RSAs from political authority, and c) Financial independence of the RSAs. Providing these institutions with independence increases their credibility and reduces political transaction costs. Conversely, it reduces credibility and increases political transaction costs.

Across the world, RSAs have emerged as a reflection of the state's changing role, aiming to ensure credible commitment and reduce political transaction costs. In line with this objective, regulatory agencies have been intensively established in Türkiye since the 1980s. However, RSAs have always been controversial due to their safeguards and position within the administrative organization. The fact that these institutions have protection against the pragmatist policies of political powers because they are designed and positioned to be free from political interference has been at the center of the debate. This is also evident from the fact that different political actors in Türkiye have stated that they cannot control the RSAs. Indeed, Decree Laws No. 643 and 649 in 2011 and Presidential Decree No. 1 in 2018 established an administrative tutelage relationship between RSAs and the central government. This relationship raises the possibility of political interference in DDKs. Hence, credible commitment may not be ensured, and political transaction costs may increase. In this context, the regulations have had a negative impact on the independence of RSAs.

This study aims to examine the relationship between the independence of RSAs and credible commitment and political transaction costs. Accordingly, the reasons for delegating authority to these institutions are explained, and the formal independence of RSAs in Türkiye is measured. The data set in the study is constructed using Gilardi's (2002) "Independence Index". The Multidimensional Scaling Analysis method was used. According to the analysis findings, Radio and Television Supreme Council (RTSC) had the highest level of independence, while Tobacco and Alcoholic Beverages Market Regulation Authority had the lowest level of independence in the pre-2018 period. In addition to this, RTSC had the highest level of independence, while Energy Market Regulatory Authority had the lowest level of independence in the post-2018 period. Institutional change in 2018 has negatively affected the independence of RSAs and decreased their formal independence.